

O Pacto ABC de 1915 e suas Implicações para a Política Externa Brasileira para o Cone Sul

*Elisa Felber Eichner**

*Gabriela Dorneles Ferreira Da Costa***

*Priscila Gonçalves Schelp****

*Thales Crescencio Wisinski Machado*****

RESUMO: Atingidos 100 anos da assinatura do Pacto ABC, o presente artigo buscou, primeiramente, verificar se houve mudança na Política Externa Brasileira (PEB) para o Cone Sul e, na sequência, identificar que tipo de mudança o pacto representou para a PEB direcionada aos países da região. Para tanto, utilizou-se como referencial teórico a obra de Charles Hermann sobre os tipos de mudanças que podem ser empreendidas em políticas externas, a partir da qual se criaram duas hipóteses. Após o exame destas hipóteses, constatou-se que a assinatura do Pacto ABC não representou *per se* um marco de mudança da Política Externa Brasileira para o Cone Sul, mas o estabelecimento de um tratado nestes moldes estava incluso no projeto de Brasil enquanto liderança regional concebido pelo Barão do Rio Branco.

PALAVRAS-CHAVE: Política Externa Brasileira. Pacto ABC. Integração regional. América do Sul. Liderança regional.

* Graduanda do 7º semestre de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: elisa.eichner@gmail.com

** Graduanda do 7º semestre de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: gabrielaferreiradacosta@gmail.com

*** Graduanda do 7º semestre de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: pgschelp@gmail.com

**** Graduando do 7º semestre de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: thalescwm@gmail.com

1 Introdução

A formação dos Estados sul-americanos foi fortemente marcada pelo modelo de colonização a que estiveram submetidos, de forma que suas relações externas estavam fundamentadas, em sua quase totalidade, por questões ligadas a países europeus ou aos Estados Unidos da América (EUA). Após o processo de independência das colônias, iniciou-se um período de grande tensão na região, marcado pela necessidade de delimitação das fronteiras para a consolidação efetiva dos Estados nacionais. Os Estados do Cone Sul tiveram suas relações especialmente estremecidas por esse processo, o que trouxe um grande sentimento de insegurança e inimizade para a região. Nesse sentido, durante a maior parte do século XIX, os Estados sul-americanos estiveram em litígio ou sob forte tensão político-militar.

Esse panorama de hostilidade pareceu se desvanecer com a instauração da República no Brasil, tendo o restante dos países da América do Sul visto essa reestruturação interna brasileira como um indicativo de uma alteração profunda da política externa do país para a região. De fato, o Brasil promoveu a reorientação da sua política exterior ao mover o seu eixo principal de relações diplomáticas da Europa para a América e ao pautar suas ações de modo mais pragmático. Entretanto, essa mudança de regime no Brasil não foi suficiente para que se encerrassem as rivalidades seculares entre os Estados sul-americanos. Dessa forma, as desconfianças logo retornaram, mas a forma de o Brasil lidar com elas se modificou. É nesse contexto que o Barão do Rio Branco assume a chancelaria do país e implementa diretrizes que constroem e consolidam a nova maneira de o Brasil se posicionar e atuar internacionalmente, que, em boa parte, mantém-se até a atualidade.

Perante esse ambiente de hostilidades sul-americanas e de aplicação dos princípios instaurados por Rio Branco, em 25 de maio de 1915 o “Tratado para Facilitar a Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais” (popularmente conhecido como Pacto ABC) foi assinado por Argentina, Brasil e Chile. A importância do estudo deste tratado está no fato de ele ser reconhecido como uma das primeiras iniciativas de cooperação multilateral entre os países sul-americanos, além de estar situado num crucial período de afirmação da nova política externa do Brasil.

Tendo isso em mente, no ano em que a assinatura do Pacto ABC de 1915 completou 100 anos, desenvolveu-se a presente pesquisa, que busca identificar a mudança (se ela, de fato, ocorreu) que o Pacto ABC representou para a Política Externa Brasileira para o Cone Sul⁷. Para tanto, a pesquisa utiliza como referencial teórico a obra “*Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*” (HERMANN, 1990) sobre os tipos de mudanças que podem ser empreendidas numa política externa.

Sendo assim, nossa primeira hipótese enuncia que o Pacto ABC representou uma *modificação nos objetivos* do Brasil para o Cone Sul, pois, a partir deste tratado, observa-se o abandono da busca brasileira pela preponderância regional. Ou seja, a partir deste tratado, o país priorizou o entendimento com seus vizinhos em detrimento da sua afirmação como potência regional. Em contraposição à primeira, a nossa segunda hipótese assevera que o Pacto ABC foi um marco de *mudança de programa* da Política Externa Brasileira para o Cone Sul, e que isso ocorreu em virtude de o Brasil, mesmo após a assinatura do Pacto, ter dado continuidade à sua política externa orientada à afirmação do país como potência regional. Contudo, empregando outros meios (como a cooperação com antigos oponentes regionais) a partir de então. Ambas as hipóteses serão devidamente testadas por meio de revisão bibliográfica e de análise de fontes primárias da época.

O presente artigo compreende um extenso período temporal, iniciando com uma breve descrição da colonização da América, passando pelos processos de independência, chegando até o período republicano e empregando ênfase especialmente aos períodos de Rio Branco e de Lauro Muller, enquanto Ministros das Relações Exteriores, nos quais se encontra o foco de nossa pesquisa. Sendo assim, o artigo é composto por cinco seções. A primeira e presente seção expõe o problema, as hipóteses, a justificativa e a metodologia empregada no trabalho. A segunda seção busca demonstrar de forma breve, pois não cabe ao escopo deste trabalho uma análise mais extensa, a reorientação da Política Externa Brasileira a partir da instauração da República e da ascensão de Rio Branco. A elucidação

⁷ Este trabalho utilizará o conceito de Cone Sul para denominar a região que compreende os Estados da Argentina, do Chile e do Uruguai, pois se compreende não haver consenso acerca dos países que compõem tal recorte regional. Além disso, cabe ressaltar que a diplomacia oficial brasileira da época costumava empregar o termo América do Sul para se referir especificamente a esse recorte regional que hodiernamente reconhecemos como Cone Sul.

desta reorientação servirá para compreender a mudança da atuação e da percepção brasileira sobre as questões internacionais do subcontinente sul-americano, especificamente do Cone Sul. A terceira seção abordará as tentativas malsucedidas de aproximação do Brasil com seus vizinhos sul-americanos empreendidas por Rio Branco e os determinantes destas tentativas, bem como irá explanar sobre a retomada das negociações por Lauro Muller e a consequente assinatura do Pacto ABC. A quarta seção deste artigo se propõe a explicar o malogro do Pacto ABC e as consequências deste insucesso. Por fim, a conclusão irá confirmar parcialmente a segunda hipótese, além de retomar os indícios que nos permitiram alcançar tal confirmação.

2 A Política Externa Brasileira no começo do século XX

O século XIX foi um período de grandes instabilidades na América do Sul, marcado pela ascensão dos conflitos decorrentes do processo de consolidação territorial dos Estados sul-americanos (BANDEIRA, 1995). Esses conflitos, ocorridos no século XIX, pela posse de territórios estratégicos para o comércio e para o escoamento produtivo da região são fundamentais para compreender a constante relação de tensão entre os Estados, além da própria configuração territorial atual. Nesse sentido, pode-se dizer que o principal objetivo da política externa dos países sul-americanos à época era garantir uma posição de destaque na região que favorecesse o comércio com as potências estrangeiras.

De acordo com Luís Cláudio Santos,

Curiosamente, durante o Império brasileiro, a construção da identidade nacional brasileira fez-se, justamente, em oposição ao conceito de América que estava sendo propagado pelas repúblicas vizinhas. [...] Na metafórica ruptura entre a América e a Europa, o Brasil colocou-se ideologicamente ao lado das potências europeias (SANTOS, 2014, p. 63-64).

A Política Externa Brasileira do Império foi, dessa forma, estritamente marcada pelo distanciamento do país da concepção de América. As relações com os países europeus continuaram a ser privilegiadas e pouco se pôde avançar nas relações com os países vizinhos.

Entretanto, após o advento da República, a política exterior do Brasil sofreu significativa reorientação. A partir do modelo de Hermann (1990), o qual estabelece quatro agentes primários no processo de mudança na política externa de um país⁸, pode-se dizer que as modificações na diplomacia brasileira do final do século XIX e começo do século XX podem ser atribuídas à reestruturação interna – fim do período imperial – e à mudança na liderança externa do país.

Foi a ascensão do Barão de Rio Branco, portanto, em 1902, como Ministro das Relações Exteriores do Brasil, que representou esse marco na inflexão da Política Externa Brasileira (CERVO; BUENO, 2011). Diferentemente dos agentes de política exterior que o antecederam, o Barão enxergava o Brasil como uma futura potência em ascensão, que possuía grandes capacidades de alcançar uma posição de destaque no cenário internacional. Segundo Cervo e Bueno (2011, p. 191), as grandes linhas da política externa seguida pelo Barão foram: “a busca de uma supremacia compartilhada [com os Estados Unidos] na área sul-americana, a restauração do prestígio internacional do país, a intangibilidade de sua soberania, a defesa da agroexportação e, sobretudo, a solução de problemas lindeiros”. Esta última foi, sem dúvidas, a principal obra do Barão de Rio Branco.

A atuação regional do Brasil no período esteve vinculada à necessidade de defender política e militarmente o território que recém havia se consolidado, depois de décadas de disputas fronteiriças, e à relativa estabilidade sociopolítica interna do período. Assim, o Brasil passou a ter uma ação internacional cada vez mais destacada (SILVA; GONÇALVES, 2009). Esse destaque se deve especialmente à própria figura do Barão, que percebeu a importância da cooperação brasileira com os países sul-americanos e, nas palavras de Celso Amorim e Luiz Feldman (2012, p. 222), de atrair a “simpatia dos povos fracos e o respeito dos fortes”.

Nesse sentido, ao mesmo tempo em que se percebeu a necessidade de o país se voltar para fora do subcontinente, entendendo a importância da aproximação brasileira para com os Estados Unidos – dado que eles tinham um grande peso na nova distribuição de poder internacional, e que, como parte de sua área de influência, o Brasil poderia se inserir internacionalmente entre as grandes potências

⁸ Segundo Hermann (1990, pp. 11-12), as mudanças na política externa de um país seriam provenientes: (i) da condução dos líderes, (ii) das demandas de burocratas, (iii) da reestruturação interna e/ou (iv) de choques externos.

mundiais e alcançar projeção para o país e para os países sul-americanos como um todo –, Rio Branco também viu a importância de se voltar para dentro. Dessa forma, buscou-se dissolver a hostilidade criada frente às nações vizinhas, destacando a solidariedade latino-americana como parte integrante do interesse nacional – o que foi fundamental para a resolução pacífica das disputas fronteiriças (AMORIM; FELDMAN, 2012).

Foi a partir das concepções de Rio Branco que a diplomacia regional da Primeira República passou a atuar sob duas perspectivas. A primeira delas visava à construção de um *sistema americano*, comandado pelos Estados Unidos, que se contrapunha ao sistema europeu de exploração dos países sul-americanos. O segundo visava à construção de um *subsistema sul-americano*, no qual o Brasil, juntamente com a Argentina e o Chile, dispunha de uma relativa autonomia na região (SANTOS, 2014, p. 72).

O conjunto da idealização desses dois sistemas e da reorientação da maneira pela qual vinha sendo conduzida a Política Externa do Brasil ficou conhecido como a “americanização” dos princípios da Política Externa Brasileira. Com a afirmação do Manifesto do Partido Republicano de que “Somos da América e queremos ser americanos” (CERVO; BUENO, 2002, p. 163), foi reforçada a importância de se romper com o europeísmo com o qual se identificava a tradição monárquica brasileira, bem como de se aproximar das nações hispano-americanas e dos Estados Unidos (CERVO; BUENO, 2002).

Como resultado da reorientação descrita acima, Silva e Gonçalves reiteram a importância da política exterior da Primeira República afirmando que:

Ela se colocou exatamente na transição da formação do espaço territorial brasileiro (o Brasil e a América do Sul) para a integração intercontinental (o Brasil e as Américas), e anunciou a irreversível integração multicontinental (o Brasil e o Mundo) (SILVA; GONÇALVES, 2009, p. 126).

Foi nesse contexto de reorientação da política externa brasileira sob a chancelaria de Rio Branco, a qual visava o prestígio internacional e, no âmbito do subsistema sul-americano, uma nova era de cooperação com os países vizinhos, que se inseriu a iniciativa do Pacto ABC. Tal tratado seria a afirmação, para os

países da região, da disposição brasileira em construir um continente estável e fundamentado na cooperação interestatal.

3 As tentativas brasileiras de aproximação com os países vizinhos e a assinatura do Pacto ABC

O Barão do Rio Branco buscava constantemente atribuir uma nova concepção à ideia de limites territoriais, no sentido de que as fronteiras deveriam ser vistas como um símbolo de paz e cooperação, não de divergência e de disputas de interesse. Dessa forma, as tensões que marcaram as relações do Brasil com a Argentina até então encontraram em Rio Branco um estadista aberto a tentativas de aproximação diplomática, que salientava a responsabilidade de ambos os países em proteger seus nacionais e evitar a guerra (AMORIM; FELDMAN, 2012).

Em um cenário de emergência da confiança nas relações bilaterais, especialmente marcadas pela solução do contencioso fronteiriço entre Argentina e Brasil, foi que Rio Branco levantou a proposta do Pacto ABC. Caracterizado como um acordo de coordenação regional, através da assinatura desse Pacto, Argentina, Brasil e Chile, mais do que se unirem para fazer frente às potências estrangeiras que operavam no subcontinente, selariam o direito de atuar na América do Sul sem necessitar de intermediação ou de prévias explicações às grandes potências (AMORIM; FELDMAN, 2012). O objetivo principal do pacto era, portanto, trazer autonomia à tomada de decisão desses três países dentro de sua própria região e, assim, diminuir a influência estrangeira sobre os demais países do subcontinente sul-americano, o que garantiria uma certa estabilidade para a região. Ao escrever a Joaquim Nabuco, ainda em 1902, o Barão já afirmava fazer “votos para que seja eterna, e cada vez mais estreita, a amizade entre a Argentina, o Brasil e o Chile” (CERVO; BUENO, 2002, p. 376).

O Pacto previa a criação de uma “cordial inteligência” entre a Argentina, o Brasil e o Chile. A “cordial inteligência” se baseava nos seguintes aspectos: (i) a estreita concertação pela fluidez da informação entre as diplomacias dos três países; (ii) a recusa de procedimentos que sensibilizassem as partes em torno de litígios com outros países do continente; e (iii) a consequente aproximação de posições

em foros multilaterais e a união solidária de forças frente a pressões de grandes potências. Segundo Celso Amorim, ela

Contribuiria para minimizar as oportunidades de intervenção estrangeira da América do Sul. [...] Ciente dos riscos e oportunidades colocados para o Brasil pelo sistema internacional, valia-se daquelas dinâmicas como forma de demonstrar a necessidade de coesão política (e mesmo militar) sul-americana (AMORIM; FELDMAN, 2012, p. 219).

Rio Branco estava ciente, portanto, de que o descuido com a defesa nacional dos Estados poderia se tornar um incentivo para a guerra. Dessa forma, a proposta do Pacto ABC foi além de proporcionar uma relação diplomática amigável e eficaz entre os países, e visava que as suas diplomacias estivessem respaldadas em capacidades militares adequadas para uma estratégia de defesa dissuasória que fizesse frente aos interesses estrangeiros na região (AMORIM; FELDMAN, 2012).

No tocante à definição das fronteiras, o planejamento do Pacto ABC também objetivou fazer dele um ponto de apoio na busca pela resolução de territórios em litígio com os vizinhos sul-americanos, o que era válido tanto para o Brasil quanto para o Chile. Na medida em que o acordo de “cordial inteligência” imputava à Argentina o compromisso de se manter neutra diante de impasses envolvendo os signatários e outros países da região, as questões de Tacna-Arica e do território do Acre poderiam ser resolvidas sem a interferência desse país (HEINSFELD, 2012).

As indisposições de Rio Branco com o Ministro das Relações Exteriores da Argentina, Estanislao Zeballos, no entanto, dificultavam as negociações e o estabelecimento de um consenso quanto aos termos do acordo. Era evidente o receio de Zeballos quanto aos planos de rearmamento naval do Brasil no começo do século XX, fato que, inserido em um contexto de disputa pela hegemonia regional entre os dois países, obrigava o ministro nacionalista argentino a ponderar cuidadosamente a proposta do Pacto ABC. A partir da hesitação e dos entraves postos pela Argentina, Rio Branco considerou não haver “cordialidade possível entre o Brasil e o Chile de um lado, e a Argentina, de outro, enquanto Zeballos fosse ministro influente” (HEINSFELD, 2012, p. 15). Com o afastamento de Zeballos da chancelaria, reflexo da oposição interna à campanha pró-armamentos por ele

encabeçada e de sua postura agressiva em relação ao Brasil, Rio Branco retomou de imediato os entendimentos trilaterais em dezembro de 1908.

Em 1910, porém, questões relacionadas a formalidades diplomáticas fizeram surgir novas animosidades entre Brasil e Argentina, trazendo consigo a possibilidade de comprometer novamente o processo de negociação do acordo que se desenhava entre os três países do Cone Sul. Tais animosidades foram aparentemente superadas na visita histórica do então presidente argentino Roque Sáenz Peña ao Rio de Janeiro, em setembro de 1910, em que se deu ênfase à cooperação e à fraternidade, adotando uma postura conciliadora. Embora as relações bilaterais tenham experimentado uma grande melhora a partir desse episódio, as inseguranças da Argentina em relação ao modo como a aproximação com o Brasil seria percebida pelo Chile e pelos Estados Unidos impeliram o país a recusar a proposta do Pacto ABC apresentada por Rio Branco no mesmo ano (CANDEAS, 2010).

Em 1914, em meio aos esforços de Sáenz Peña por uma distensão das desconfianças entre Argentina e Brasil, os dois países, juntamente ao Chile, se dispuseram a mediar o conflito entre Estados Unidos e México decorrente de intervenções estadunidenses em território mexicano. Foi no processo de mediação do litígio da Conferência de Niagara Falls que os países sul-americanos voltaram a negociar um possível pacto, nos moldes em que fora idealizado por Rio Branco (HEINSFELD, 2012).

Em 25 de maio de 1915, foi assinado o Tratado de Cordial Inteligência Política e Arbitragem, popularmente conhecido como Pacto ABC. No que tange à redação do tratado, o texto final era evidentemente menos ambicioso em comparação com a proposta inicial, a qual buscou arquitetar uma aliança entre os três países, entre outros compromissos. De modo geral, a “Tríplice Aliança” acabou se limitando a estabelecer uma comissão permanente de investigação, diante do possível surgimento de uma controvérsia que não pudesse ser resolvida diplomaticamente ou através do arbitramento, como previsto no art. 1º:

As controvérsias que por qualquer questão surgirem no futuro entre as três partes contratantes ou entre duas delas e que não puderem ter sido resolvidas pela via diplomática, nem submetidas a arbitragem de acordo com os tratados existente ou com os que posteriormente se ajustarem, serão

submetidas à investigação e informe de uma Comissão Permanente [...] (BRASIL, 1915, tradução nossa)⁹.

Os demais artigos esclareciam as diretrizes procedimentais a serem tomadas caso a atuação de mecanismos específicos fosse necessária. Um exemplo é o Art. 5º, que determinava que a comissão, situada em Montevideu, no Uruguai, agiria apenas como último recurso antes que os signatários recorressem a quaisquer medidas de hostilidade.

4 O malogro do Pacto ABC e as consequências deste insucesso para as relações interestatais no Cone Sul

Quando fora finalmente aprovado nos congressos nacionais do Brasil e do Chile, o tratado já havia perdido a ambição inicial de estruturar uma aliança securitária regional, estabelecer diretrizes ao desarmamento, coordenar as políticas externas e traçar estratégias conjuntas para inibir distúrbios à ordem interna dos países assinantes. Ainda que não vinculasse os signatários a tais compromissos, o Pacto ABC encontrou resistência na Câmara dos Deputados da Argentina, bem como gerou certo mal-estar entre as demais nações sul-americanas.

Em 1916, a Argentina passou por um momento de transição política interna, na qual a União Cívica Radical (UCR) assumiu a presidência na figura de Hipólito Yrigoyen. O partido adotava uma postura nacionalista e relativamente antibrasileira e buscava promover a aquisição de armas e equipamentos em quantidade significativa para a imposição da Argentina diante da escalada armamentista que se observava entre os países proeminentes do Cone Sul. Em oposição à oligarquia rural conservadora – representada por Victorino de la Plaza, que antecede Yrigoyen na presidência –, a UCR rejeitou o Pacto ABC. Defendendo a igualdade entre os Estados, o partido de Yrigoyen considerou que o acordo excluía de forma injustificada as demais nações do continente, colocando os três signatários num plano de superioridade (CANDEAS, 2010, p. 165). Desse modo, a política externa

⁹ Las controversias que por cualquier cuestión originada en lo futuro surgieren entre las tres partes contratantes o entre dos de ellas y que no hubieren podido ser resueltas por la vía diplomática ni sometidas a arbitraje de acuerdo con los tratados existentes o con los que ulteriormente se ajustaren, serán sometidas a la investigación e informe de una Comisión Permanente (BRASIL, 1915).

argentina se orientou em direção ao retraimento no que tange a acordos como o Pacto ABC, sobretudo tendo em vista as implicações de tal arranjo nas relações com o Brasil, com o qual compartilhava um histórico de rivalidade.

Desde os primeiros passos das negociações, Estanislao Zeballos, enquanto Ministro das Relações Exteriores, fora cauteloso quanto à proposta, considerando as estreitas ligações diplomáticas entre Rio de Janeiro e Santiago e a possibilidade de a Argentina se ver isolada em meio a ambos. A desconfiança, todavia, era mútua no que se refere a Rio Branco, o qual acreditava que Zeballos via no acordo entre os três países uma oportunidade para limitar o armamento naval do Brasil ou separá-lo do Chile (HEINSFELD, 2012). O evidente antagonismo nas relações Brasil-Argentina surgiu sobretudo no antigo desejo de hegemonia regional comum aos dois países (RECKZIEGEL, 2006). As relações pessoais hostis entre Rio Branco e Zeballos devem ser também postas à consideração na análise dos entraves enfrentados pelo pacto na busca do consenso quanto a seus termos. À época em que a proposta aprovada pelo Chile e pelo Brasil fora encaminhada ao Congresso argentino – após a aprovação no Senado –, Zeballos exercia o cargo de Deputado Federal e gozava de grande influência na política interna do país. Embora não tenha sido ratificado pela Argentina, o Pacto ABC serviu como linha geral através da qual as políticas externas dos três países atuaram na década seguinte.

O tratado não foi recebido de forma positiva pelas demais nações sul-americanas. Os novos laços entre Argentina, Brasil e Chile que surgiriam do pacto suscitaram o receio geral de que esse seria o primeiro passo rumo à divisão do continente entre o imperialismo do Norte e as hegemonias do Sul, onde o México e a América Central ficariam sob o espectro dos Estados Unidos, enquanto os países sul-americanos estariam de certo modo submetidos aos signatários do tratado de 1915 (CANDEAS, 2010). Por outro lado, era improvável que o acordo fosse motivo de apreensão por parte dos Estados Unidos, haja vista que os termos estabelecidos no projeto não previam a composição de qualquer aliança militar ofensiva ou defensiva, a qual pudesse lhe atribuir uma conotação anti norte-americana que inspirasse o bloqueio da penetração política ou econômica dos EUA ou, ainda, da Europa (CONDURU, 1998).

5 Considerações finais

O objetivo deste trabalho consistiu em, através de revisão bibliográfica e de análise de fonte primária da época, determinar o impacto do Pacto ABC para a Política Externa Brasileira para o Cone Sul. Para este fim, fez-se uma breve revisão da política externa do Barão de Rio Branco, visto que fora ele o grande idealizador do tratado. A partir dessas informações, nas seções seguintes, analisamos a movimentação brasileira no que tange à aproximação com seus vizinhos e ao estabelecimento, de fato, do Pacto ABC, além de examinar os fatores que determinaram o fracasso do tratado e as implicações deste para as relações no Cone Sul.

A primeira hipótese deste trabalho consistia no fato de que a assinatura do Pacto ABC representara uma mudança de objetivos do Brasil para o Cone Sul. Segundo ela, o Brasil, que durante o período Imperial teve vários episódios de intervenção e era reconhecido como uma ameaça imperialista aos países da região, deixou de buscar a supremacia no continente, o que, de acordo com a teoria de Hermann (1990) se caracterizaria como uma *mudança de objetivo* da Política Externa Brasileira para o Cone Sul. Contudo, através da revisão bibliográfica efetuada, pôde-se constatar que a supremacia no continente sul-americano continuou sendo buscada, refutando a primeira hipótese.

Para Cervo e Bueno, uma das cinco grandes linhas da política externa era justamente essa busca por uma proeminência regional, mas tal proeminência, a partir de Rio Branco, passou a ser buscada através de uma “supremacia compartilhada da área sul-americana” (CERVO; BUENO, 2011, p. 191). Dessa forma, observamos parcialmente a confirmação da segunda hipótese, a qual alegava que o Pacto ABC teria provocado uma *mudança de programa* na Política Externa Brasileira. O que, de fato, certificamos é que o Pacto ABC não foi responsável *per se* por uma mudança de programa na Política Externa do Brasil, mas sim foi um reflexo da reorientação da política exterior do país sob a instrução do Barão de Rio Branco.

Pode-se verificar que o grande objetivo de Rio Branco (que teve continuidade na gestão de Lauro Muller, seu imediato sucessor) para o Brasil dentro do Cone Sul era o “de tornar a América do Sul espaço geopolítico de liderança brasileira, em consenso com a Argentina, não impositiva e desprovida de objetivos expansionistas

ou intervencionistas” (DORATIOTO, 2000, p. 133). Em outros termos, o grande intento da política externa para o Cone Sul na conjuntura analisada por este trabalho era criar mecanismos de estabilidade na região para que, dessa forma, o Brasil conseguisse exercer sua natural posição de liderança decorrente de sua dimensão territorial, condição econômica e situação geográfica (DORATIOTO, 2000).

Uma vez que se observa isso, concluímos que o Pacto ABC de 1915 tem um caráter dual. Ao mesmo tempo em que visava à estabilidade política sul-americana, a fim de evitar eventuais intervenções de potências estrangeiras na região (DORATIOTO, 2000), o tratado não tinha intenção de se configurar como um contrapeso à influência de uma das grandes potências mundiais (EUA) na região (CERVO; BUENO, 2011). Embora essa dualidade do significado do Pacto ABC possa causar estranhamento, para compreendê-la deve-se ter em mente a divisão do continente Americano em subsistemas, como citado anteriormente. O Brasil, no seu intuito de ser a potência do *subsistema sul-americano*, necessitava garantir sua autonomia de atuação na região. Em razão disso, para o país não era interessante a atuação direta dos EUA no subsistema, o que levou à busca brasileira pela estabilidade regional (via Pacto ABC), de modo que se reduzissem as possibilidades de intervenção estadunidense. Ao mesmo tempo, o país necessitava se manter próximo aos EUA devido aos vínculos políticos e econômicos entre os países – importantes para que o Brasil se tornasse um ator proeminente no âmbito internacional, onde começava a atuar. Assim, foi essa necessidade de alinhamento com os Estados Unidos a variável determinante para o fato de o Pacto ABC de 1915 não consistir em uma aliança militar ou um tratado que representasse uma clara e efetiva forma de contraposição aos EUA na região.

Nesse sentido, Doratioto (2000, p. 133) defende que o projeto de Rio Branco, e que aqui consideramos também ser o de Lauro Muller, era o de tornar o “Brasil potência regional, próximo do país hegemônico central, os Estados Unidos, mas resguardando relativa autonomia”. Isso corrobora a nossa premissa de que o Brasil continuou a buscar a supremacia regional, embora fazendo uso de outros meios, tais como tratados de cooperação multilateral – cujo símbolo máximo da época foi o Pacto ABC –, que abriram espaço para as futuras iniciativas para integração regional sul-americana. Ademais, não identificados choques externos ou modificação

nas demandas burocráticas durante o período de gestão do Barão de Rio Branco que pudessem justificar a identificação de uma mudança de objetivos a partir do Pacto ABC, conclui-se que foi através da reestruturação interna, ocorrida com a instauração da República, e, principalmente, das concepções da nova liderança da diplomacia brasileira, o Barão de Rio Branco, que o Pacto se inseriu como uma intenção de ajuste nas relações regionais; o que confirma parcialmente a segunda hipótese levantada.

The ABC Pact of 1915 and its Implications on the Brazilian Foreign Policy for the Southern Cone

ABSTRACT: Completed 100 years of the signing of the ABC Pact, this article, firstly, sought to identify whether there has been any change on the Brazilian Foreign Policy (BFP) for the Southern Cone and, secondly, sought to identify what kind of change the pact represented for the BFP directed to the countries in the region. Thereunto, the paper of Charles Hermann about the types of changes that can be undertaken on a foreign policy was used as a theoretical reference, from which were created two hypotheses. From the examination of these hypotheses, it was found that the signing of the ABC Pact did not represent *per se* a milestone of change in the Brazilian Foreign Policy for the Southern Cone, but was included in the BFP project developed by the Baron of Rio Branco in which Brazil would be a regional leadership.

KEYWORDS: Brazilian Foreign Policy. ABC Pact. Regional integration. South America. Regional leadership.

Referências

AMORIM, Celso; FELDMAN, Luiz. *O Brasil em um ciclo maior: a atualidade do Barão de Rio Branco*. Em Barão do Rio Branco: 100 anos de memória. Brasília: FUNAG, 2012.

BANDEIRA, Moniz. *O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata: da colonização à Guerra da Tríplice Aliança*. Editora UnB, 1995.

BRASIL. *Tratado Entre A República dos Estados Unidos do Brasil, A Argentina e O Chile Para Facilitar A Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1915.

CANDEAS, Alessandro. *A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na "visão do outro"*. Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 1. Ed. Brasília: EdUnB, 2002.

_____. *História da Política Exterior do Brasil*. 4. Ed. Brasília: Editora UnB, 2011.

CONDURU, Guilherme Frazão. O subsistema americano, Rio Branco e o ABC. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 41, n. 2, p. 59-82, 1998.

DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. A política platina do Barão do Rio Branco. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 43, n. 2, p. 130-149, dez. 2000.

HEINSFELD, Adelar. Rio Branco e as relações do Brasil e Chile no âmbito da proposta do Pacto ABC (1915). *Revista História: debates e tendências*, v. 12, n. 1, 2012.

HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

PALOSCHI, Jonas. *Trajetória e mudanças de rumo da integração física na América do Sul: política, história e o século XXI*. 2011. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília.

PRADO JR., Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

RECKZIEGEL, Ana Luiza Setti. A disputa pela hegemonia no Cone Sul: uma retrospectiva histórica. *Revista del CESLA*, n. 8, p. 93-100, 2006.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*. 2014.

SILVA, José Luiz Werneck da; GONÇALVES, Williams da Silva. *O Prata e a autonomia da diplomacia imperial (1850-1876)*. Em SILVA, José Luiz Werneck; GONÇALVES, Williams da Silva. *Relações Exteriores do Brasil I (1808-1930)*. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.